

Patrycja Zawadzka

Doktor, Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Uniwersytet Wrocławski

Tendencje w zakresie systemów gwarancyjnych na rynkach finansowych

1. Wstęp

Stabilność rynku finansowego jest traktowana jako wartość podlegająca ochronie prawnej. W poszczególnych państwach powoływane są instytucje finansowe mające zapewnić prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego, ale także ochronę klientów szeroko rozumianych instytucji finansowych, mających status instytucji zaufania publicznego. Całokształt takich rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją określaną jest mianem sieci bezpieczeństwa finansowego (ang. *Financial Safety Net*), którego ogniwa stanowią bank centralny, nadzór nad rynkiem finansowym oraz systemy gwarancyjne. Często do sieci bezpieczeństwa finansowego kwalifikowany jest także rząd jako dysponent środków publicznych oraz podmiot regulacji systemowych, pełniący funkcję prewencyjną. Mimo iż udział rządu na rynku finansowym nie przyjmuje zazwyczaj postaci sformalizowanej, jego roli nie sposób nie dostrzec: w sytuacjach zagrożenia kryzysem na rynku finansowym pełni on istotną rolę w zakresie podejmowania działań naprawczych i w ograniczaniu skali kryzysu¹. Procesy globalizacji, li-

¹ W Polsce efektywną współpracę w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii oraz ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą, a także koordynację działań w tym zakresie, ma zapewniać Komitet Stabilności Finansowej powołany przez ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. Nr 209, poz. 1317). Członkami Komitetu są: Minister Finansów (jako przewodniczący), Prezes NBP oraz Przewodniczący KNF. Posiedzenia Komitetu odbywają się co najmniej raz na sześć miesięcy.

beralizacji i deregulacji zachodzące na światowych rynkach finansowych, wraz z towarzyszącym im postępem technologicznym, wpłynęły na uznanie stabilności finansowej za dobro publiczne².

W praktyce systemy gwarancyjne, będące jednym z ogniw sieci bezpieczeństwa finansowego, odnoszą się w przeważającej mierze do banków gromadzących większość nadwyżek finansowych społeczeństwa i których działalność stanowi potencjalną płaszczyznę rozprzestrzeniania się ryzyka w systemie finansowym. Nie można jednak pominąć roli systemów gwarancyjnych działających w innych sektorach rynku finansowego – w sektorze ubezpieczeń i w sektorze usług inwestycyjnych. Bezpośrednim powodem tworzenia systemów gwarancyjnych jest ochrona klientów szeroko rozumianych instytucji finansowych, które zwykło się określać mianem instytucji zaufania publicznego. Zaufanie klientów jest bowiem jednym z największych aktywów tych instytucji finansowych. Systemy gwarancyjne pełnią funkcję zarządzania kryzysowego, ale także funkcję prewencyjną polegającą na zapobieganiu destabilizacji na rynku finansowym. Regulacje Unii Europejskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie systemów gwarancyjnych na rynku finansowym – w sektorze bankowym, ubezpieczeniowym oraz usług inwestycyjnych – nie są jednolite, wszystkie jednak przejawiają charakterystyczne cechy odzwierciedlające specyfikę sektorową.

2. Sektor bankowy

Funkcjonujące na świecie systemy gwarantowania depozytów można podzielić na dwie kategorie: systemy gwarantowania depozytów w znaczeniu wąskim (ang. *paybox*) oraz systemy gwarantowania depozytów w znaczeniu szerokim (ang. *risk minimizer*). Działalność pierwszych ograniczona jest jedynie do wypłaty depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości instytucji kredytowej, zadaniem drugich zaś jest dodatkowo zapewnienie pomocy finansowej oraz

² A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 12.

umożliwienie podejmowania działań naprawczych instytucjom kredytowym o zagrożonej wypłacalności, w celu niedopuszczenia do ich upadłości, a także ewentualnego poniesienia konsekwencji upadłości określonego banku przez inne podmioty na rynku finansowym.

Warto podkreślić, że istnienie systemu gwarantowania depozytów jako dodatkowej instytucji chroniącej system finansowy przed destabilizacją, oprócz ewidentnych korzyści, łączy się również z pewnym kosztem – istnienie siatki bezpieczeństwa finansowego prowadzi, poprzez zwiększone prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska „pokusy nadużycia” (ang. *moral hazard*), do osłabienia dyscypliny rynkowej³.

Podstawowe standardy w zakresie ochrony depozytów wyznaczyła Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów⁴, wprowadzając obowiązek minimalnej harmonizacji w zakresie fundamentalnych aspektów dotyczących systemów gwarancji depozytów, takich jak: obowiązek utworzenia w każdym państwie co najmniej jednej instytucji gwarantującej depozyty (poprzednie zalecenie stało się bezwzględnym wymogiem dla państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej); przynależność do systemu; zakres przedmiotowy i podmiotowy ochrony; minimalny poziom limitu gwarancyjnego o równowartość 20 tys. euro (ECU); warunki i terminy ubiegania się klientów o wypłatę świadczeń gwarancyjnych, w tym dążenie do zapewnienia w jak najkrótszym czasie wypłaty środków gwarantowanych. Podkreślono, że celem działania systemów gwarantowania jest dbałość o stabilność systemu bankowego, a koszty finansowania systemu muszą być zasadniczo ponoszone przez instytucje kredytowe, a z drugiej strony – zdolność finansowania tych systemów musi pozostawać w odpowiednim stosunku do ich zobowiązań. Dyrektywa 94/19/WE przyznała państwom członkowskim dość szerokie możliwości wyłączenia z zakresu ochrony niektórych kategorii depozy-

³ A. Pawlikowski, *Polski system gwarantowania depozytów na tle rozwiązań zastosowanych w innych państwach UE*, Materiały i Studia NBP 2005, z. 193, s. 9.

⁴ Dz. Urz. WE L 135 z 31.05.1994, s. 5 ze zm.; dalej: Dyrektywa 94/19/WE.

tów lub deponentów oraz zróżnicowania procedury finansowania systemów gwarancji. Wprowadzono zasadę, że harmonizowana minimalna kwota obowiązuje zasadniczo od deponenta, a nie od depozytu, a także, iż należy uwzględnić również depozyty od deponentów, którzy nie są posiadaczami rachunku lub nie są jego wyłącznymi posiadaczami. Limit gwarancji odnosi się więc do każdego możliwego do zidentyfikowania deponenta.

W następstwie kryzysu na rynku finansowym rozpoczętego w 2007 r. załamaniem się rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w dniu 7 października 2008 r. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (Rada ECOFIN – ang. *Economic and Financial Affairs Council*), w której skład wchodzi ministrowie ds. gospodarczych i ministrowie finansów państw Wspólnoty Europejskiej, w związku ze zwiększającą się skalą kryzysu finansowego, w wystąpieniu w sprawie natychmiastowej reakcji na niepewną sytuację finansową zaleciła krajom członkowskim podniesienie minimalnego poziomu gwarancji dla depozytów osób fizycznych z obowiązujących 20 tys. euro do 50 tys. euro, z możliwością zwiększenia do 100 tys. euro. Deklaracja ta po stronie polskiej została potwierdzona komunikatem po posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 8 października 2008 r. Członkowie Komitetu potwierdzili zgodną wolę wspierania Rządu w dążeniu do realizacji ustaleń Rady ECOFIN, postulującej ochronę depozytów bankowych na poziomie równowartości 50 tys. euro⁵. Warto jednak zauważyć, że już przed kryzysem – w odniesieniu do Dyrektywy 94/19/WE – poddawano pod dyskusję m.in. wysokość limitu gwarancyjnego, zakres gwarancji, zasadę współodpowiedzialności deponenta, modele finansowania systemów gwarancyjnych oraz modele różnicowania składek w zależności od oceny ryzyka banku, jak również klauzulę *de-minimis* (polegającą na nieobjęciu gwarancjami bardzo małych kwot, w których przypadku koszty administracyjne związane z ich wypłatą są wyższe niż same środki gwarantowane). Podkreślano także, iż państwa

⁵ W ramach UE jesienią 2008 r. masowo podnoszone były gwarancje środków, m.in.: w Holandii od 7 października 2008 r., na Malcie od 8 października 2008 r., w Estonii od 9 października 2008 r., w Hiszpanii od 10 października 2008 r., a na Węgrzech od 14 października 2008 r. W Polsce natomiast od 13 grudnia 2008 r.

członkowskie powinny skrócić termin wypłaty środków gwarantowanych nawet do 3 dni oraz znieść tzw. współudział deponenta.

Kolejny ważny etap w zakresie ochrony środków gwarantowanych stanowi uchwalenie Dyrektywy 2009/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r. zmieniającej dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów w odniesieniu do poziomu gwarancji oraz terminu wypłaty⁶, podwyższającej minimalny limit środków gwarantowanych z 20 tys. euro do 50 tys. euro oraz nakazującej wprowadzenie do końca 2010 r. jednolitego limitu gwarancyjnego na poziomie 100 tys. euro (z zastrzeżeniem, że Komisja Europejska może uznać, że takie podwyższenie poziomu gwarancji i taka harmonizacja są nieodpowiednie, finansowo niewykonalne dla wszystkich państw członkowskich w celu zapewnienia ochrony konsumentów i stabilności finansowej we Wspólnocie oraz uniknięcia zakłóceń transgranicznych między państwami członkowskimi⁷). Na państwa członkowskie został także nałożony obowiązek skrócenia do końca 2010 r. okresu niedostępności środków do 20 dni roboczych z możliwością przedłużenia o kolejnych 10 dni roboczych.

Różnice w specyfice sektora bankowego, stopniu jego koncentracji oraz udziale inwestorów zagranicznych, w poszczególnych państwach członkowskich utrudniają harmonizację zasad w ramach UE. Dyrektywy zobowiązujące systemy gwarancyjne poszczególnych państw do współpracy nie mają – co do zasady – bezpośredniej skuteczności oraz nie regulują problematyki gwarantowania depozytów w sposób kompletny. Brak też wsparcia finansowego dla systemów gwarancyjnych. W praktyce podnoszona jest kwestia stworzenia instytucji gwarantowania depozytów o charakterze międzynarodowym (propozycja stworzenia Paneuropejskiego DGS – ang. *Deposit-Guarantee Schemes*). Dyskusja dotycząca ogólnoeuropejskiego DGS na stosunkowo wczesnym etapie uwarunkowana jest w znacznym stopniu uregulowaniem ogólnoeuropejskiego nadzoru banko-

⁶ Dz. Urz. WE L 68 z 11.3.2009r., s. 3; dalej: *Dyrektywa 2009/14/WE*.

⁷ Komisja Europejska została zobligowana do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosku w sprawie zmiany limitu gwarancji na poziomie 100 tys. euro.

wego i zasad podziału kosztów pomiędzy państwa członkowskie. Na forum unijnym podnoszone są dwie propozycje: stworzenie systemu ścisłej współpracy między krajowymi systemami gwarantowania depozytów; powołanie jednej jednostki, zastępującej dotychczasowe 27 krajowych systemów gwarantowania depozytów (sieci DGS); jednostki „komplementarnej” do obecnego systemu w 27 krajach obejmującej (alternatywnie): wszystkie banki, jedynie banki międzynarodowe albo jedynie duże międzynarodowe grupy bankowe. Pomysł stworzenia ogólnoeuropejskiego systemu gwarancji został jednak odrzucony przez niemal wszystkie państwa członkowskie. Przedstawiciele niektórych systemów gwarantowania depozytów w państwach członkowskich z zainteresowaniem podeszli do pomysłu utworzenia regionalnych systemów gwarancji obejmujących kilka państw członkowskich. Komisja Europejska gotowa jest poprzeć tę koncepcję w odniesieniu do państw, których systemy wykazują wspólne cechy (np. ten sam mechanizm finansowania), umożliwiającą ponadto rozwiązanie niektórych problemów w zakresie równych warunków konkurencji (np. dotyczących wysokości gwarancji i udziału własnego) oraz transferu środków⁸.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG) został utworzony przepisami ustawy z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁹. Ustawa ta weszła w życie 17 lutego 1995 r., zmieniając poprzednie rozwiązania polegające na zabezpieczeniu depozytów w określonych jedynie bankach przez objęcie ich odpowiedzialnością Skarbu Państwa w razie niewypłacalności banku-depozytariusza. Koordynuje on system oparty na zasadach powszechności i obligatoryjności, pełniąc funkcję systemu gwarantowania depozytów w znaczeniu szerokim (art. 1 pkt 2, 4 ust. 2 oraz rozdział 3 ustawy o BFG). Limit gwarancji wynosi równowartość 50 tys. euro, a okres wypłaty środków to 3 miesiące (który może być przedłużony o 10 dni). Polska regulacja od samego początku była zgodna z podsta-

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący przeglądu dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów z dnia 27.11.2006 r. (KOM/2006/729).

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 711 ze zm.; zwana dalej ustawą o BFG.

wowymi zasadami wprowadzonymi przez Dyrektywę 94/19/WE, zawierającą zbiór rozwiązań harmonizujących na bardzo ogólnym poziomie.

Trzymiesięczny termin wypłaty środków gwarantowanych, który może zostać przedłużony do dziewięciu miesięcy, nie odpowiada obecnym potrzebom i oczekiwaniom deponentów, z których większość mogłaby popaść w tarapaty finansowe już po kilku dniach od dnia niedostępności środków gwarantowanych. Aktualnym wyzwaniem dla BFG jest więc skrócenie okresu wypłaty do 20 dni roboczych (z możliwością przedłużenia maksymalnie o 10 dni roboczych), mówi się nawet o dążeniu do skrócenia do 3 dni roboczych, przy czym bieg terminu powinien być liczony dopiero od dnia stwierdzenia przez właściwe organy, że bank nie jest w stanie spłacić depozytów, albo po zawieszeniu roszczeń deponentów decyzją organu sądowego, a następnie stwierdzeniu przez właściwe organy, że bank nie spłacił depozytów (instytucjom tym według obowiązujących przepisów przysługuje 21 dni na podjęcie decyzji). Praktyka wskazuje, że długość postępowania upadłościowego jest niezależna od wielkości banku oraz od roku ogłoszenia upadłości. Efektywność odzyskiwania środków z masy upadłości nie zależy od wielkości banku oraz od długości postępowania. Postulat skrócenia terminu wypłaty środków gwarantowanych jest zatem w pełni zasadny.

W państwach UE występuje znaczne zróżnicowanie sposobu finansowania wypłat dla deponentów – finansowanie *ex post*, w którego przypadku członkowie systemu przekazują środki dopiero w momencie upadłości banku, oraz finansowanie *ex ante*, w którego przypadku członkowie systemu płacą na bieżąco składki na fundusz gwarancyjny, przy czym wielkość takiego funduszu może być bardzo różna. Podnoszono zarzuty, że tego rodzaju różnice budzą wątpliwości co do zdolności transgranicznego funkcjonowania systemów gwarancji w sytuacjach kryzysowych, powodują zniekształcenia konkurencji (ponieważ banki podlegające tańszym systemom czerpią z tego tytułu nieuzasadnione korzyści), a także stanowią przeszkodę dla banków, które pragną skonsolidować swoją działalność

w formie spółki europejskiej¹⁰. Koordynowany przez BFG system jest finansowany na zasadach *ex ante* z rozszerzeniem *ex post*.

Zaletą systemu *ex post* jest nieobciążanie banków kosztami zapewnienia stabilności finansowej. Występuje ograniczona dostępność środków w sytuacji większej skali kryzysu (obejmującego cały sektor bankowy), nie ma możliwości użycia środków na cele zapobiegawcze (udzielanie zwrotnej pomocy finansowej we wczesnej fazie kryzysu), a tym samym istnieje wyższe prawdopodobieństwo angażowania środków z budżetu państwa czy banku centralnego.

System *ex ante* zapewnia wyodrębnienie określonej puli środków na pokrycie roszczeń deponentów, ograniczając tym samym ryzyko użycia środków z budżetu państwa lub kredytu z banku centralnego. Ilość środków nie jest wtedy zależna od sytuacji na rynku finansowym i ewentualnej dekonstrukcji. Środki mogą być także przeznaczone na udzielanie zwrotnej pomocy finansowej dla banków. System *ex ante* zmniejsza ryzyko tzw. pokusy nadużycia przez banki prowadzące bardziej ryzykowną działalność i pokrzywdzenia banków prowadzących działalność w sposób rozważny, co nie zniekształca konkurencji w sektorze bankowym.

Nie sposób nie podjąć w tym kontekście pytania o klauzulę *de-minimis*, będącą przedmiotem dyskusji na forum europejskim. Zwolennicy wprowadzenia klauzuli określającej minimalną wartość depozytu objętego gwarancją podkreślają, że koszty administracyjne wypłaty niskich kwot często przewyższają zwracaną kwotę. Przeciwnicy wprowadzenia klauzuli podnoszą zaś argumenty dotyczące zaawansowanych technologii stosowanych w bankowości, które wychodzą naprzeciw oczekiwaniom deponentów na wypłatę nawet niskich kwot powierzonych bankom.

W zakresie współpracy transgranicznej warto wspomnieć, że system gwarancji depozytów chroni nie tylko deponentów w państwie macierzystym instytucji kredytowej, tj. w tym, w którym bank uzyskał pozwolenie na prowadzenie działalności, ale również deponentów, którzy posiadają depozyty w oddziale tego

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący przeglądu dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów z dnia 27.11.2006 r. (KOM(2006) 729).

banku w państwie goszczącym. Od dnia przystąpienia Polski do UE, tj. 1 maja 2004 r., na zasadzie jednolitego paszportu, instytucje kredytowe pochodzące z jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej mogą prowadzić na terytorium innych państw członków UE działalność w formie oddziału, korzystając z licencji bankowej uzyskanej w swoim kraju macierzystym. W konsekwencji depozyty zgromadzone w oddziale banku (instytucji kredytowej) w Polsce są chronione przez system gwarantowania kraju macierzystego tego banku¹¹.

W sytuacji, gdy system gwarancji depozytów państwa goszczącego oferuje wyższą wysokość pokrycia niż system kraju macierzystego, oddział może się przyłączyć do systemu kraju goszczącego, oferując taki sam poziom gwarancji jak banki, które uzyskały w tym państwie zezwolenie na prowadzenie działalności. Systemy kraju macierzystego i kraju goszczącego powinny współpracować na rzecz zagwarantowania szybkiej spłaty. *De lege ferenda* należy zwrócić uwagę, aby oddziały banków zagranicznych z siedzibą w UE, które zgodnie z Dyrektywą 94/14/WE mają możliwość dobrowolnego przyłączenia się do systemów gwarancji funkcjonujących w macierzystym państwie członkowskim, oferowały nie tylko ten sam poziom gwarancji¹², ale także zapewniały taki sam jej zakres i terminy wypłaty środków gwarantowanych, jak banki z siedzibą na terytorium tego państwa.

Obok systemów gwarantowania depozytów podmiotami współtworzącymi system gwarancyjny na rynku finansowym są systemy gwarancyjne w sektorze ubezpieczeń oraz w sektorze usług inwestycyjnych (w Polsce – Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.).

¹¹ Przykładowo środki zdeponowane w Polbanku EFG, który jest oddziałem EFG Eurobank Ergasias S.A. z siedzibą w Grecji objęte są gwarancjami greckiego systemu gwarantowania.

¹² Przepisy dotyczące zwiększenia poziomu gwarancji określane jako tzw. topping up arrangements.

3. Sektor ubezpieczeń

Ubezpieczeniowe fundusze gwarancyjne działające obecnie na świecie pełnią zadanie przede wszystkim w dwóch płaszczyznach: jako tzw. samochodowe fundusze gwarancyjne oraz fundusze dokonujące wypłat w razie upadłości lub niewypłacalności zakładów ubezpieczeń.

Na gruncie prawa UE podstawowe zasady funkcjonowania systemów gwarancyjnych w sektorze ubezpieczeń wprowadziła Dyrektywa Rady 84/5/EWG z 30 grudnia 1983 r. w sprawie koordynacji przepisów państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych – tzw. Druga Dyrektywa Komunikacyjna. Celem tej regulacji była harmonizacja kształtu prawnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów, zwłaszcza zapewnienie osobom poszkodowanym możliwie pełnego i satysfakcjonującego odszkodowania, a także stworzenie instytucji funduszu gwarancyjnego. Druga Dyrektywa wprowadziła zasadę, aby odszkodowanie z ubezpieczenia OC, w każdym z ustawodawstw państw członkowskich, obejmowało obowiązkowo zarówno szkodę na osobie, jak i szkodę na mieniu.

Druga Dyrektywa nakazała państwom członkowskim utworzenie funduszu gwarancyjnego lub udzielenie stosownego zezwolenia w tym zakresie instytucji już istniejącej. Fundusz gwarancyjny został zdefiniowany jako instytucja, której zadanie stanowi wypłata odszkodowań co najmniej w granicach obowiązkowego ubezpieczenia, dotyczących szkód na mieniu lub na osobie, spowodowanych przez pojazd niezidentyfikowany lub przez pojazd, co do którego nie został spełniony obowiązek ubezpieczenia. Przyjęto zasadę, że wypłata odszkodowania przez fundusz nie wyklucza roszczeń regresowych funduszu wobec osób odpowiedzialnych za szkodę. Przedmiotowa regulacja narzuciła państwom członkowskim obowiązek zagwarantowania możliwości bezpośredniego występowania przez poszkodowanego do funduszu o odszkodowanie oraz odpowiadającego mu obowiązku funduszu udzielenia uzasadnionej odpowiedzi dotyczącej wypłaty odszkodowania.

Druga Dyrektywa wprowadziła minimalne sumy gwarancyjne w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów w razie szkody na osobie – 350 tys. euro (ECU), jeżeli występuje tylko jeden poszkodowany. Jeżeli w jednej szkodzie występuje więcej niż jeden poszkodowany, kwotę tę mnoży się przez liczbę poszkodowanych. W razie szkody na mieniu kwota gwarantowana powinna wynosić 100 tys. euro (ECU) na jedną szkodę, bez względu na liczbę poszkodowanych. Druga Dyrektywa zezwalała państwom członkowskim na alternatywne określenie minimalnych sum gwarancyjnych (podwyższając wskazane wcześniej): 500 tys. euro (ECU) z tytułu szkody na osobie, w razie gdy w jednej szkodzie występuje więcej niż jeden poszkodowany, lub 600 tys. euro (ECU) na jedną szkodę, jako łączną minimalną sumę gwarancyjną, bez względu na liczbę poszkodowanych i charakter szkody (na mieniu czy na osobie).

Kolejny etap harmonizacji ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych wyznaczyła Dyrektywa Rady 90/232/EWG z 14 maja 1990 r. w sprawie ujednoczenia przepisów państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu użytkowania pojazdów samochodowych – tzw. Trzecia Dyrektywa Komunikacyjna. Dyrektywa wprowadziła zakaz uzależniania przez fundusz gwarancyjny wypłaty odszkodowania od wykazania przez poszkodowanego w jakikolwiek sposób, że osoba odpowiedzialna za szkodę jest niezdolna do zapłaty odszkodowania lub że odmawia jego zapłacenia. Państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzenia regulacji prawnych mających na celu ewentualne wykluczenie konfliktu pomiędzy funduszem gwarancyjnym a ubezpieczycielem co do podmiotu zobowiązanego do odszkodowania, wskazując, iż jeden z tych podmiotów powinien bezzwłocznie wypłacić środki (przy uwzględnieniu możliwości późniejszych rozliczeń).

Dyrektywa 2005/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. zmieniająca dyrektywy Rady 72/166/EWG, 84/357/EWG i 90/232/EWG oraz dyrektywę 2000/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (tzw. Piąta Dyrektywa Komunikacyjna)

wprowadziła zmianę właściwości funduszu gwarancyjnego zobowiązanego do wypłaty odszkodowania, w przypadku, gdy w stosunku do pojazdu mechanicznego nie zawarto umowy ubezpieczenia. Zgodnie z Piątą Dyrektywą Komunikacyjną odszkodowanie jest wypłacane przez fundusz gwarancyjny kraju, w którym wydarzył się wypadek.

Określenie w Piątej Dyrektywie Komunikacyjnej minimalnego poziomu kwot gwarantowanych w obowiązkowym ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych jest jednym z najbardziej widocznych przejawów troski prawodawcy europejskiego o to, by ochrona ubezpieczeniowa wynikająca z tego ubezpieczenia nie była iluzoryczna, ale by rzeczywiście służyła pełnemu zaspokojeniu roszczeń osób poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych. Piąta Dyrektywa Komunikacyjna wyznacza limity gwarancji w odniesieniu do szkód na mieniu i na osobie; wyższe minimalne kwoty gwarantowane w odniesieniu do szkód na osobie w porównaniu do kwot gwarantowanych dotyczących szkód na mieniu (co stanowi wyraz przyznania prymatu pełnemu zaspokojeniu szkód osobowych). Na gruncie Piątej Dyrektywy Komunikacyjnej prawodawca unijny poparł praktyki legislacyjne państw członkowskich, które nakazały ubezpieczycielom nielimitowane pokrycie ubezpieczeniowe w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów, oraz państw, które nakazały zawieranie umów ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów przy wyższych kwotach gwarantowanych niż określone w Piątej Dyrektywie Komunikacyjnej. W odniesieniu do limitu gwarancji dotyczącego szkód na osobie wprowadzono możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie modelu częściowo nielimitowanego (1 mln euro na jednego poszkodowanego bez określenia bezwzględnej granicy odpowiedzialności) lub modelu odpowiedzialności limitowanej (5 mln euro na jedno zdarzenie, niezależnie od liczby poszkodowanych). W stosunku do limitu gwarancji przy szkodach na mieniu przyjęto limit gwarancji na poziomie 1 mln euro na jedno zdarzenie, niezależnie od liczby poszkodowanych. Piąta Dyrektywa Komunikacyjna przyznała państwom członkowskim maksymalny termin na implementację jej postanowień do dnia 11 czerwca 2012 r.

Wskazane „dyrektywy komunikacyjne” wyznaczają minimalne standardy w zakresie tzw. samochodowych funduszy gwarancyjnych, natomiast w zakresie tzw. antyupadłościowych systemów gwarancyjnych każde państwo członkowskie według uznania i potrzeb decydowało się na implementację regulacji na wypadek upadłości zakładu ubezpieczeń. Przed prawodawcą unijnym rysuje się konieczność dalszych prac mających na celu wzmocnienie ochrony konsumenta, a także zharmonizowania niektórych przepisów, jak np. sposobu ubezpieczenia przyczep, które nie we wszystkich krajach podlegają odrębnej rejestracji i obowiązkowemu OC.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG), który jest podmiotem zabezpieczającym interesy osób ubezpieczonych, został utworzony w 1990 r., a obecny zakres jego zadań określony został ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹³. Zadaniem UFG jest wypłacanie odszkodowań i świadczeń z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku, gdy nie jest ustalona tożsamość osoby, która wyrządziła szkodę, lub gdy osoba taka nie była ubezpieczona. Dodatkowo UFG zaspokaja roszczenia osób uprawnionych w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń, którego byli klientami.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny na rynku finansowym pełni funkcję kompensacyjną (polegającą na realizowaniu przez UFG odszkodowań lub innych świadczeń w sytuacji ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń na rzecz osób fizycznych poszkodowanych lub uprawnionych), kontrolno-represyjną (odnoszącą się do dokonywanej przez UFG kontroli spełnienia obowiązku zawarcia

¹³ Dz.U. Nr 124, poz. 1152 ze zm. W latach 1990-1995 w Polsce istniały dwie instytucje gwarancyjne – Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) jako samochodowy fundusz gwarancyjny i Funduszu Ochrony Ubezpieczonych (FOU) pełniący funkcję instytucji wypłacającej odszkodowania i świadczenia w sytuacji upadłości zakładów ubezpieczeń. Następnie UFG przejął prawa i obowiązki FOU, stając się jedyną instytucją gwarancyjną na polskim rynku ubezpieczeniowym.

umowy ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych i OC rolników, windykacji opłat karnych¹⁴ oraz kontroli prawidłowości wykorzystania przez zakład ubezpieczeń uzyskanych od UFG pożyczek), pomocową (polegającą na możliwości udzielenia pożyczki zakładowi ubezpieczeń), windykacyjno-regresową (polegającą na prawie do dochodzenia zwrotu wypłaconych odszkodowań i świadczeń przez Fundusz w sytuacji, gdy sprawca szkody lub osoba zobowiązana nie dopełniły obowiązku ubezpieczenia OC), informacyjną (funkcja ośrodka informacji, w której ramach prowadzone są rejestry ubezpieczeniowe).

Celem UFG na najbliższe lata jest podwyższenie sum gwarancyjnych, a nawet dążenie do obowiązkowego Nielimitowanego pokrycia. Członkowie Zarządu UFG podejmują także działania na rzecz poszerzenia i określenia zasad współpracy z Ministerstwem Finansów, Komisją Nadzoru Finansowego i Bankowym Funduszem Gwarancyjnym w zakresie wymiany informacji, szczególnie o zagrożeniach i stabilności działalności banków oraz innych instytucji finansowych. W dniu 6 października w 2008 r. przedstawiciele 19 państw członkowskich (w tym UFG i PBUK ze strony Polski) w Rzymie podczas corocznej konferencji Organów Odszkodowawczych i Funduszy Gwarancyjnych podpisali „*Umowę między Organami Odszkodowawczymi i Funduszami Gwarancyjnymi w przypadku niewypłacalności zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność w obszarze OC komunikacyjnego na jednolitym rynku*”. Umowa reguluje zasady wypłacania odszkodowań i świadczeń w przypadku poniesienia szkody przez poszkodowanego w wypadku drogowym poza jego krajem zamieszkania, w sytuacji gdy sprawca z innego kraju Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) był ubezpieczony w chwili zdarzenia w zakresie ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych w niewypłacalnym zakładzie ubezpieczeń¹⁵.

¹⁴ Przykładowo osoba, która nie spełniła obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC samochodu osobowego, obowiązana jest wnieść opłatę karną, której wysokość stanowi równowartość 500 euro, a w odniesieniu do samochodów ciężarowych i autobusów – 800 euro.

¹⁵ Raport Roczny UFG, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Warszawa 2008, s. 71.

4. Sektor usług inwestycyjnych

W zakresie ochrony inwestorów podstawowe standardy wyznaczyła Dyrektywa 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (ang. *Investor-Compensation Directive* – ICD)¹⁶. Regulacja ta zobligowała państwa członkowskie do posiadania systemu rekompensat dla inwestorów indywidualnych, gwarantującego zharmonizowany, minimalny poziom ochrony przynajmniej inwestorów indywidualnych, w przypadku gdy przedsiębiorstwa inwestycyjne nie są w stanie wypełniać swoich zobowiązań w stosunku do swoich klientów – inwestorów. Definicją przedsiębiorstwa inwestycyjnego objęto również instytucje kredytowe upoważnione do świadczenia usług inwestycyjnych. Każda taka instytucja kredytowa została zobowiązana do uczestnictwa w systemie rekompensat dla inwestorów w zakresie dokonywanych przez nią operacji inwestycyjnych. W przypadku przedsiębiorstw inwestycyjnych, które są instytucjami kredytowymi, często trudne jest dokonanie rozróżnienia między depozytami objętymi Dyrektywą 94/19/WE a środkami finansowymi posiadanymi w związku z operacjami inwestycyjnymi; należy zezwolić państwom członkowskim na ustalenie, która dyrektywa będzie stosowana do takich roszczeń.

Dyrektywa 97/9/WE wprowadziła zasady, na podstawie których inwestorzy indywidualni mogli nabywać usługi inwestycyjne w oddziałach przedsiębiorstw inwestycyjnych Wspólnoty lub w ramach transgranicznego świadczenia usług, z takim samym stopniem zaufania, jakby zwracali się do krajowych przedsiębiorstw inwestycyjnych, będąc świadomi zharmonizowanego poziomu ochrony. Minimalny limit gwarancji wprowadzony przez Dyrektywę 97/9/WE – ustalony na poziomie równowartości 20 tys. euro (ECU) – nie został zmieniony do chwili obecnej i na forum unijnym nie podejmuje się poważniejszych prac w kierunku zmian w tym zakresie. W Dyrektywie 97/9/WE, w celu zachęcenia inwestorów do wykazania odpowiedniego zainteresowania w wyborze przedsiębiorstwa in-

¹⁶ Dz. Urz. WE L 84/22, 26.3.1997, s. 311.

westycyjnego, państwowemu członkowskim przyznano upoważnienie do wprowadzenia wymogu, aby inwestorzy brali na siebie odpowiedzialność za część poniesionej straty (tzw. koasekuracja). Inwestorom przyznano jednak zabezpieczenie w przynajmniej 90% środków, dopóki kwota wypłaconej rekompensaty nie osiągnie minimum wspólnotowego.

Systemem rekompensat dla inwestorów w Polsce zarządza Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. (KDPW S.A.). System rekompensat został utworzony w celu gwarantowania środków pieniężnych i instrumentów finansowych znajdujących się na rachunkach inwestycyjnych w przypadku upadłości domu maklerskiego, stanowiąc jeden z mechanizmów ochrony interesów inwestorów, zabezpieczających ograniczoną kwotę środków powierzonych przez inwestora domowi maklerskiemu. System rekompensat opiera się na przepisach ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, a jego celem jest częściowe zrekompensowanie wartości środków pieniężnych i utraconych maklerskich instrumentów finansowych przysługujących inwestorom, w przypadku niewypłacalności podmiotów, którym aktywa zostały powierzone w ramach ich licencjonowanej działalności maklerskiej. Występuje on obok innych możliwości zastosowania środków prawnych zmierzających do pełnego zaspokojenia ich roszczeń, takich jak uczestnictwo w postępowaniu upadłościowym czy możliwość skierowania z roszczenia odszkodowawczego. Podstawą ustalenia wysokości przysługującej rekompensaty jest suma należności inwestora, pomniejszona o należności firmy inwestycyjnej z tytułu świadczonych usług. Wysokość aktywów inwestora podlegających ochronie ustalana jest na podstawie ksiąg firmy inwestycyjnej i wynosi do równowartości 3 tys. euro – 100%, powyżej tej kwoty – 90% nadwyżki, maksymalnie równowartość 22 tys. euro. Warto przypomnieć, że w sytuacji, gdy bank prowadzi działalność maklerską, jest ona gwarantowana przez BFG w zakresie depozytów, ale także przez system rekompensat KDPW – w zakresie np. maklerskich instrumentów finansowych.

5. Wnioski

Pierwszoplanowym zadaniem w zakresie systemów gwarancyjnych powinno być stworzenie jednolitych standardów ochrony w okresie rozwoju działalności transgranicznej, wzmocnienie stabilności finansowej przez podejmowanie działalności pomocowej, ale także uniknięcie arbitrażu między krajami. Należy podkreślić wagę działań prewencyjnych wychodzących naprzeciw zasadzie „lepiej zapobiegać niż leczyć”, ponieważ praktyka rynku wskazuje, iż koszty niwelowania skutków kryzysu często wielokrotnie przekraczają koszty działań zapobiegawczych.

Związki między szeroko rozumianymi instytucjami finansowymi, przybierające postać konglomeratów, holdingów, a także prowadzenie przez grupy finansowe działalności transgranicznej, często o skali światowej, powodują, że w sytuacjach destabilizacji na rynku finansowym niezbędne jest współdziałanie wielu państw, ponieważ interwencja pojedynczego kraju jest niewystarczająca, co po raz kolejny udowodnił rozpoczęty w 2007 r. kryzys rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych. Upadek jednej instytucji finansowej pociąga za sobą destabilizację i kolejne upadłości, które rozprzestrzeniają się na kolejne państwa. Na szczeblu unijnym oraz w ramach poszczególnych państw członkowskich warto byłoby także poświęcić uwagę skutecznemu zarządzaniu ewentualną fazą kryzysu finansowego.

Ze względu na coraz większe trudności w rozgraniczeniu różnych produktów finansowych, w najbliższych latach podejmowane prace powinny także odnieść się do ustalenia zasad w zakresie adekwatnych, pozbawionych luk zabezpieczeń międzysektorowych, tj. obejmujących sektor bankowy, ubezpieczeniowy i usług inwestycyjnych. Doświadczenia poszczególnych krajów wskazują, iż łatwiej jest zintegrować instytucjonalne otoczenie rynku bankowego i kapitałowego, niż bankowego i ubezpieczeniowego, stąd w zasadzie nie przewiduje się tworzenia systemów gwarancyjnych obejmujących łącznie

klientów banków, firm inwestycyjnych i zakładów ubezpieczeń¹⁷. Wprowadzenie jednego Systemu Gwarantowania Usług Finansowych w ramach UE w chwili obecnej wydaje się jednak dosyć odległe.

¹⁷ Korea Południowa jest jedynym krajem w Azji i drugim na świecie, który objął systemem gwarantowania biura maklerskie i zakłady ubezpieczeń. Z. Zawadzka, *Działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej - propozycje zmian*, Referat na Seminarium BFG Kierunki zmiany zasad finansowania działalności gwarancyjno-pomocowej BFG, Warszawa, 12 maja 2005 r., s. 10.